

T-287-93

NOTA DE RELATORIA: Las sentencias Nos. T-279 a T-289/93 corresponden a las acciones de tutela interpuestas contra Cajanal y el ISS. Se publica únicamente la tesis de la sentencia T-279/93, ya que los mencionados fallos se profirieron en el mismo sentido.

Sentencia No. T-287/93

REF: Expediente No 13164

Peticionario: Eudoro Helí Bejarano

Rojas.

TEMA: Derecho de petición,
silencio administrativo

Procedencia: Tribunal Superior del
Distrito Judicial de SantaFé de Bogotá.

MAGISTRADO PONENTE: DR. HERNANDO
HERRERA VERGARA

SantaFé de Bogotá, D.C., veintisies (26) de julio de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Sexta de Revisión, integrada por los Honorables Magistrados ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, FABIO MORON DIAZ y HERNANDO HERRERA VERGARA, previo estudio del Magistrado Ponente, procede a revisar las sentencias que para decidir la acción de la referencia fueron proferidas por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de SantaFé de Bogotá, el día diecisiete (17) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993) y por el Tribunal Superior de esta ciudad, Sala Laboral, el día veinte (20) de abril del mismo año.

I. INFORMACION PRELIMINAR

El dos de marzo de 1993, el señor EUDORO HELI BEJARANO ROJAS, mediante apoderado

impetró la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, en contra de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, con el fin de que se le ordene el reconocimiento y pago de la pensión mensual vitalicia de jubilación y además el pago inmediato de las mesadas atrasadas y de los reajustes pensionales contemplados en la ley.

A. HECHOS

Según el peticionario, sirven de fundamento para el ejercicio de la acción de tutela los siguientes hechos:

1. El dieciseis de octubre de 1993, el señor BEJARANO ROJAS presentó ante la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL solicitud de reconocimiento y pago de su pensión de jubilación, luego de haber reunido los requisitos de ley y presentado los anexos respectivos.

La petición fue radicada bajo el número 8677.

2. Debido a la prolongada demora en el trámite y resolución de la petición con base en la operancia del silencio administrativo negativo, el trece de enero de 1992 el actor interpuso el recurso de apelación contra el acto ficto, sin que hasta la fecha la entidad haya emitido el pronunciamiento respectivo.

En sentir del accionante, la actitud omisiva de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL vulnera sus derechos a la vida, a la igualdad, al trabajo y también el de petición, ya que la solicitud presentada no ha obtenido “pronta resolución”.

II. LAS SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

A. PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, mediante sentencia de marzo diecisiete (17) de mil novecientos noventa y tres (1993), resolvió “TUTELAR los derechos fundamentales del accionante...”, en consecuencia, ordenó a la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL “proferir el correspondiente acto administrativo que resuelva la solicitud del accionante en forma favorable o desfavorable”, para lo cual concedió un término de 48 horas. Lo anterior, de conformidad con las siguientes consideraciones:

1. El Juzgado solicitó a CAJANAL el envío de fotocopias autenticadas de la actuación surtida

respecto de la solicitud presentada por el actor. La CAJA no dio respuesta, por lo cual, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, deben tenerse por ciertos los hechos de la demanda.

2. La actitud morosa de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL “viola en forma indirecta el artículo 25 y en forma directa el artículo 23 de la Constitución...”. El peticionario carece de otro medio de defensa judicial distinto de la acción de tutela para buscar la protección de su derecho.

B. LA IMPUGNACION

Dentro del término legal, el apoderado de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL , impugnó el fallo de primera instancia con base en los siguientes argumentos:

1. Las entidades de Previsión Social están obligadas a resolver las solicitudes de reconocimiento de prestaciones, en el orden de su presentación, “sin prelación alguna”. Proceder en forma contraria implica violar el principio de imparcialidad y el derecho de igualdad.

2. El legislador ha previsto la figura del Silencio Administrativo como opción rápida para acceder a la jurisdicción Contencioso Administrativa,

3. La legislación aplicable a los servidores públicos prevé “diversas formas para propender a su protección”. Así por ejemplo el artículo 76 del decreto 1848 de 1969 y el artículo 1o de la ley 33 de 1985 “no permiten que el Epleado Oficial sea retirado de su cargo, hasta tanto la entidad de Previsión Social le haya reconocido la pensión...”

4. El derecho de petición reclamado “es distinto del que se hace en interés general o particular, puesto que lo pedido a la entidad que represente, es el reconocimiento de una prestación económica, sujeta a una actividad probatoria que corresponde por igual tanto a Cajanal, como al peticionario”.

5. El silencio de la administración equivale a un pronunciamiento negativo.

C. SEGUNDA INSTANCIA

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, mediante sentencia de abril veinte (20) de mil novecientos noventa y tres (1993) decidió “REVOCAR” la decisión del Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá...” conforme a las siguientes consideraciones:

1. La acción de tutela no es una vía de defensa con fines generales, “ni de derechos subjetivos controvertibles judicialmente ante las distintas jurisdicciones, ni una figura paralela a los juicios que constituyen la vía común para hacer valer derechos cuya función está asignada a la administración de justicia. Es una medida excepcional que como tal, no puede entorpecer los cauces ordinarios que la legislación ha dispuesto para dirimir conflictos privados”.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. LA COMPETENCIA

En atención a los dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de las sentencias que resolvieron acerca de la acción de tutela de la referencia. Se procede entonces a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto efectuado según lo establecido por el reglamento de esta Corporación.

B. LA MATERIA

El caso sub-exámine permite exponer algunas consideraciones acogidas en varios pronunciamientos proferidos por diversas Salas de esta Corporación, y que habrán de reiterarse ahora a propósito de la solicitud que el actor presentó ante la Caja Nacional de Previsión Social, en la cual invocó, entre otros, el derecho de petición (artículo 23 de la C.N.), reconocido como fundamental por la jurisprudencia de esta Corte; así en la sentencia No 12 de mayo 25 de 1992, con ponencia del H. Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, se dijo:

“Se trata de uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para

el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (art. 2o Constitución Política)".

El texto constitucional vigente, recogiendo exigencia igualmente prevista en la Carta de 1886 contempla el derecho a obtener "la pronta resolución" de las peticiones respetuosas presentadas ante las autoridades "por motivos de interés general o particular", aspecto que hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental de petición, ya que "sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad este derecho" y puede "incluso llegar a afirmarse que el derecho fundamental sería inocuo si solo se formulara en términos de poder presentar la respectiva petición. Lo que hace efectivo el derecho es que la petición elevada sea resuelta rápidamente. De nada serviría el derecho de petición, si la misma Constitución no consagrara el correlativo deber de las autoridades de proferir pronta resolución. Es en la resolución y no en la formulación donde este derecho fundamental adquiere toda su dimensión como instrumento eficaz de la participación democrática, el derecho a la información y la efectividad de los demás derechos fundamentales". (sentencia T-426 de junio 24 de 1992 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz y sentencia T-495 de agosto 12 de 1992 M.P. Dr. Ciro Angarita Barón)

Además de lo anotado, la Corte, por intermedio de sus salas de Revisión, ha tenido oportunidad de precisar las notas esenciales que caracterizan la "pronta resolución" como parte integrante del derecho de petición, a saber:

- "a) Su pronta resolución hace verdaderamente efectivo el derecho de petición.
- b) Es una obligación inexcusable del Estado resolver prontamente las peticiones presentadas por los ciudadanos.
- c) Únicamente la ley puede fijar los términos para que las autoridades resuelvan prontamente las peticiones. Ello se desprende del carácter constitucional y fundamental que tiene este derecho.
- d) Cuando se habla de 'pronta resolución' quiere decir que el Estado está obligado a resolver

la petición, no simplemente a expedir constancias de que la recibió. Sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso y, en esa medida, podrá ser positiva o negativa. La obligación del Estado no es acceder a la petición, sino resolverla". (Sentencia T-495 de 1992).

"Pero no se entiende conculado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario aunque la respuesta sea negativa. Ella, siempre y cuando se produzca dentro de los términos que la ley señala, representa en sí misma, independientemente de su sentido, la satisfacción del derecho de petición. Cuando al absolver la petición se resuelve negar lo pedido, no se está desconociendo el derecho de petición y, en consecuencia, ningún objeto tiene la tutela para reclamar la protección de este.

"Cuestión muy diferente es la relativa a la validez del acto administrativo en que consiste la respuesta, frente al cual el peticionario dispone los recursos por vía gubernativa, en guarda de sus intereses. En esta hipótesis no cabe la acción de tutela, dada la existencia de otros medios de defensa judicial, a menos que se intente como medida transitoria para evitar un perjuicio irremediable".

Sin embargo, frente al planteamiento que se acaba de transcribir, conviene destacar que reiterada jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la operancia de la figura conocida como "silencio administrativo" en modo alguno satisface la efectividad del derecho de petición. La ya referida sentencia No T-426 de 1992, sobre el particular deja en claro que, "la posibilidad de las autoridades de no contestar reclamaciones o solicitudes que conlleva la configuración del fenómeno del silencio administrativo (arts 40 a 42 código contencioso administrativo) no debe entenderse como vía expedita para el desconocimiento del núcleo esencial del derecho fundamental de petición". Y en sentencia No T-481 de agosto 10 de 1992, con ponencia del H. Magistrado Jaime Sanín Greiffenstein se consignaron conceptos que en lo pertinente se transcriben:

"...Es de notar también el (derecho de petición) consiste no simplemente en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino de que haya una resolución del asunto solicitado, lo cual si bien no implica que la decisión sea favorable, tampoco se satisface sin que se entre a tomar una posición de fondo, clara y precisa, por el competente; por esto puede decirse también que el derecho de petición que la Constitución consagra no

queda satisfecho con el silencio administrativo que algunas normas disponen, pues esto es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para que el adelantamiento de la actuación sea posible y no sea bloqueada por la administración, especialmente con vista en la promoción de las acciones judiciales respectivas, pero en forma ninguna cumple con las exigencias constitucionales que se dejan expuestas y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental, así sea de tanta importancia”.

Por esta razón se dispondrá en la parte resolutiva de esta providencia que, en ejercicio del Derecho Fundamental de Petición, la CAJA NACIONAL DE PREVISION deberá resolver la reclamación elevada en el presente asunto dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de la notificación de esta sentencia, si para la fecha de ésta última no ha sido resuelta la solicitud, amparando el Derecho de Petición.

Ahora bien, el objeto de la acción instaurada, en este proceso no es exclusivamente la protección del Derecho fundamental de petición. En efecto, según el texto de la demanda el actor solicita que se concedan las siguientes pretensiones:

- “1. Se ordene a la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, el reconocimiento y pago inmediato de la Pensión mensual Vitalicia de Jubilación a mi mandante en cuantía de 74.040.51, efectiva a partir del 7 de febrero de 1988.
2. Que se ordene igualmente a la misma entidad demandada, el pago inmediato de las mesadas atrasadas, previa la práctica de los reajustes pensionales consagrados en las leyes 40 de 1976 y 71 de 1988”.

Del examen del escrito de la demanda se desprende en forma indubitable que lo perseguido mediante el ejercicio de la acción de tutela es “el reconocimiento y pago inmediato de la pensión mensual Vitalicia de Jubilación” y también “el pago inmediato de las mesadas atrasadas, previa la práctica de los reajustes pensionales”. Un pronunciamiento orientado a dar cabal satisfacción a las pretensiones del peticionario, formuladas de la manera transcrita, rebasa el ámbito de la competencia del Juez de tutela, a quien, en eventos similares al presente, no le corresponde señalar el contenido de las decisiones que deban tomar las autoridades públicas en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, pues fuera de carecer de competencia para ello, no cuenta con los elementos de juicio

indispensables a la finalidad de resolver sobre los derechos por cuyo reconocimiento y efectividad se propende. En este sentido ha sido clara la jurisprudencia de la Corte Constitucional en indicar que los fallos emitidos en materia de acción de tutela no tienen virtualidad para declarar derechos litigiosos, menos aún cuando de estos se predica su carácter legal. Así en sentencia No T-08 de 1992 se precisó que “se dirige pues la acción de tutela no a la discusión jurídica sino al hecho (acción u omisión) concreto, irrefragable de desconocimiento del derecho fundamental... el punto lo sabe el Juez, es bien nítido. De manera que el Juez de la tutela no puede reemplazar al Juez competente para fallar en lo que le autoriza la ley, sino que su accionar es un medio de protección de derechos propios de la persona humana en su primacía”.

La acción de tutela encaminada a la concreción de propósitos semejantes a los planteados en el caso sub lite, no está llamada a prosperar porque, se repite, es a la autoridad encargada a quien corresponde determinar, conforme a sus facultades, si reconoce o no las prestaciones demandadas y de acuerdo con ello si procede o no al pago de las mismas; cualquier motivo de inconformidad con lo decidido por la autoridad respectiva debe ventilarse, según las prescripciones legales, ante ella o ante los Jueces de la República una vez reunidos los presupuestos necesarios; la existencia, en la última hipótesis reseñada, de otros medios de defensa judicial torna improcedente el ejercicio de la acción de tutela al tenor de lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 86 de la Carta, criterio que la Corte Constitucional ha acogido en numerosas ocasiones, atribuyéndole a la acción de tutela un señalado carácter subsidiario o residual ya que:

“no ha sido consagrada para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinarios o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los Jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes, ni para otorgar a los litigantes la opción de rescatar pleitos ya perdidos, sino que tiene el propósito claro y definido, estricto y específico que el propio artículo 86 de la Constitución indica, que no es otro diferente de brindar a la persona protección inmediata y subsidiaria para asegurarle el respeto efectivo de los derechos fundamentales que la Carta le reconoce” (sentencia No 1 de 1992 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Asimismo en sentencia No T-201 de 1993, con ponencia del suscrito Magistrado Ponente se dijo:

"Según el artículo 86 de la Carta, la acción de tutela no procede cuando el afectado disponga de otro medio para la

defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

El sentido de la norma es el de subrayar el carácter supletorio del mecanismo, preservando así su integridad al ordenamiento jurídico como un todo armónico estructurado sobre la base de brindar a todas las personas medios eficaces de acceso a la administración de justicia para la defensa de los derechos que les corresponden.

De modo que la causal de improcedencia surge cuando existen otros recursos o medios de defensa judiciales para reclamar el derecho que se pretende, salvo que la acción "se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable", hipótesis que tampoco se configura en el caso sub exámine o tal perjuicio no ha sido acreditado en debida forma.

En atención a las consideraciones anteriores, se abstiene la Sala de pronunciarse acerca del reconocimiento y pago de las prestaciones económicas demandadas por no ser de competencia del Juez de tutela la definición de los Derechos litigiosos; se confirmarán en este sentido las providencias revisadas cuyos pronunciamientos guardan relación con lo expresado por la Corte respecto de este punto.

Finalmente, resulta oportuno reiterar lo que ha expresado la Corporación acerca de la procedencia de la acción de tutela, planteamientos que esta Sala prohija.

"El artículo 86 de la Constitución Política contempla tres (3) hipótesis sobre la procedencia de la acción de tutela: la primera, según la cual toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los Jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, de suerte que sólo será procedente esta acción para solicitar el amparo de derechos de esa naturaleza.(inciso 1o); la segunda, que dispone que esta acción sólo 'procederá', es decir sólo tendrá lugar la anterior hipótesis, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, lo que le otorga al proceso el señalado carácter subsidiario, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (inciso 3o) y, la tercera, que defiere a la ley el establecimiento de los casos en los que la acción de tutela ' procede contra particulares encargados de la prestación del

servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión (inciso 5o)”.(sentencia T-468 de 1992 M.P. Fabio Morón Díaz).

De todo lo anterior se desprende que cuando la acción de tutela verse sobre solicitudes de reconocimiento de prestaciones sociales, no es procedente su ejercicio para decretar éstas, por existir otro medio de defensa judicial, (art. 86 C. N., decreto 2591 de 1991). salvo que se trate de amparar sólamente el Derecho de petición, ante el silencio injustificado de la entidad, con respecto a la petición o decisión sobre los recursos gubernativos.

Cosa distinta ocurre cuando la administración reconoce el derecho e inclusive ordena su pago sin que este se haya hecho efectivo por algún motivo, evento en el cual la Corporación ha hecho los pronunciamientos de rigor, tendientes a hacer viable el precepto constitucional que garantiza el pago oportuno de las pensiones legales de jubilación con sus reajustes periódicos.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, el día veinte (20) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993) en cuanto declaró improcedente la acción de tutela con respecto a las pretensiones del demandante a que se ha hecho referencia en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. MODIFICAR la sentencia mencionada y conceder la tutela por violación del Derecho fundamental de petición; en este sentido se confirma la sentencia del Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá de diecisiete (17) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993), y en tal virtud se ordena a la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL resolver la petición elevada por EUDORO HELI BEJARANO ROJAS, dentro del término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de esta sentencia, si para la fecha de esta última no ha sido resuelta la solicitud.

Tercero. LIBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

Cópiese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General